

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian perikanan, peternakan dan perkebunan. Kewenangan dalam hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.¹

2. Terjadinya Hak Atas Tanah

Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak

¹ Urip Santoso. 2010. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenadamedia. Jakarta. hlm. 82.

bagi orang lain. Untuk mencegah masalah tanah tidak sampai menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat, diperlukan pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah atau dengan kata lain disebut dengan hukum tanah.²

Pada pasal 33 (1) UUD 1945, dikatakan bahwa “bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara”. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari negara termasuk dalam UUPA Pasal 1 ayat (2) memberi wewenang kepada negara untuk: mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

“Hak” pada hakekatnya adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada Seseorang terhadap sesuatu (benda/prestasi), sehingga menimbulkan hubungan hukum antara keduanya (hubungan subjek objek). Jadi apabila seseorang memperoleh sesuatu hak atas tanah, maka pada orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah yang disertai pula dengan kewajiban yang diperintahkan oleh hukum, dan perolehan hak atas tanah pada prinsipnya dapat dibedakan dalam:

- a. Perolehan secara originair, yaitu perolehan secara asli, misalnya dengan membuka tanah (okupasi);

² Wantijk Saleh. 1982. *Hak Anda Atas Tanah*. Jakarta. Ghalia Indonesia. Hlm 7.

- b. Perolehan secara derivatif, adalah perolehan k arena terjadinya peralihan hak secara yuridis, misalnya jual-beli, tukar-menukar dan lain sebagainya.³

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia mapupun warga segara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2, yaitu:

a. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain.

b. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan

³ *Ibid.*

bangunan, HGB untuk mendirikan bangunan, HGU untuk kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan.

3. Dasar Hukum Hak Atas Tanah

- a. Pasal – pasal UUPA yang menyebutkan adanya dan macamnya hak–hak atas tanah adalah Pasal 4 ayat 1 dan 2, 16 ayat 1 dan 53. Pasal 4 ayat 1 dan 2 bunyinya sebagai berikut :⁴

“(1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2 , ditentukan adanya macam- macam hak atas permukaan bumi , yang disebut tanah , yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang –orang , baik sendiri maupun bersama- sama dengan orang – orang lain serta badan – badan hukum .

(2) Hak – hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan , demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas – batas menurut undang –undang ini dan peraturan –peraturan hukum yang lebih tinggi.”

- b. Hak – hak atas tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat 1 , yang bunyinya sebagai berikut :⁵

(1) Hak –hak atas tanah sebagai dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah :

- 1) Hak Milik;
- 2) Hak Guna Usaha;
- 3) Hak Guna Bangunan;
- 4) Hak Pakai;
- 5) Hak Sewa;
- 6) Hak membuka tanah;
- 7) Hak memungut hasil hutan;
- 8) Hak –hak lain yang tidak termasuk dalam hak –hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang –undang serta hak –hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

⁴ Lihat Ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁵ Lihat Ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Hak –hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut:⁶

- “(1) Hak –hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h , ialah hak gadai , hak usaha bagi hasil , hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat –sifatnya yang bertentangan dengan Undang – undang ini dan hak –hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.
(2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat 2 dan 3 berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini.”

4. Jenis – Jenis Hak Atas Tanah

Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat 1 ialah:

- “a.hak milik;
- b.hak guna-usaha;
- c.hak guna-bangunan;
- d.hak pakai;
- e.hak sewa;
- f.hak membuka tanah;
- g.hak memungut hasil hutan;
- h.hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.”

5. Hak Atas Tanah yang dapat Diperoleh

a. Hak Milik

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan Hak Milik adalah “Hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6”. Hal ini mendefinisikan Hak Milik adalah “hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan

⁶ Lihat Ketentuan Pasal 5 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

selama waktu yang tidak terbatas sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu”.⁷

Hak milik dapat hapus karena beberapa alasan, hal ini sebagaimana ditekankan dalam Pasal 27 UUPA yakni sebagai berikut:

- a) tanahnya jatuh kepada negara;
- b) Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18/Untuk kepentingan umum;
- c) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
- d) Karena diterlantarkan;
- e) Karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2);
- f) Tanahnya musnah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha atau HGU diatur dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA yang berbunyi: Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagai mana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Hapusnya Hak Guna Usaha, apabila:

- a) Jangka waktu berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi;
- c) Dilepaskan oleh pemegang hak nya sebelum jangka waktunya berakhir;

⁷ Boedi Harsono. *Op. Cit.* Hal. 292

- d) Dicabut untuk Kepentingan Umum;
- e) Diterlantarkan;
- f) Tanahnya Musnah;
- g) Ketentuan Dalam Pasal 30 ayat (2).

c. Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Hapusnya Hak Guna Bangunan, apabila:

- a) Jangka waktu telah berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi;
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Diterlantarkan;
- f) Tanahnya Musnah;
- g) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

d. Hak Pakai

Menurut ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA, bahwa yang dimaksud dengan hak pakai adalah: Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan

dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang.

B. Tinjauan Tentang Tanah *Absentee*

1. Pengertian Tanah *Absentee*

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.⁸ Tanah *absentee* yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut.⁹

Istilah tentang tanah *absentee* tidak akan ditemukan dalam peraturan perundangan, namun dapat dipahami bahwa tanah *absentee* adalah pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya. Aturan mengenai tanah *absentee* tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) UU NO. 5 Tahun 1960 disebutkan bahwa : Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah

⁸ Echols, John M. dan Hassain Sathily. 2012. *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta. Gramedia. hlm. 4.

⁹ Budi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta. Djambatan. hlm. 384.

cara-cara pemerasan. Selanjutnya dalam PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan PP 224 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, khususnya Pasal 3a diatur bahwa pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama dua tahun berturut-turut dan ia tidak melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka ia diwajibkan memindahkan hak miliknya itu kepada orang lain.¹⁰

Pada intinya larangan pemilikan tanah ini berlaku jika objek tanahnya adalah tanah pertanian. Cukup sulit untuk mendapatkan istilah yang definitif menurut peraturan perundang-undangan tentang apa yang dimaksud dengan tanah pertanian. Dalam Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 disebutkan bahwa tanah pertanian adalah sebagai berikut: “Tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan

¹⁰ Erni Herawati. *Tanah Terlantar dan Tanah Absentee*. <http://business-law.binus.ac.id>, akses 7 November 2018.

berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian”.¹¹

2. Sejarah Kepemilikan Tanah Secara *Absentee*

Pada zaman penjajahan Belanda, penguasaan hak atas tanah tidaklah mencerminkan keadilan dan pemerataan. Hal ini terbukti dengan dikenalnya istilah “tuan-tuan tanah” yang menguasai tanah-tanah partikelir. Tuan-tuan tanah ini memiliki tanah yang sifatnya monopoli, dan tuan-tuan tanah ini mempunyai hak yang demikian besar serta banyak menyalahgunakan haknya, sehingga banyak menimbulkan penderitaan dan kesengsaraan bagi rakyat. Karena tidak adanya pembagian secara merata atas sumber penghidupan. Sikap tuan-tuan tanah tersebut dalam menggunakan haknya yang sangat merugikan masyarakat menyebabkan terhambatnya kemajuan penduduk, sehingga sudah barang tentu bertentangan dengan asas keadilan social yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan Negara.¹²

Masalah pemilikan tanah pertanian dalam hubungannya antara tuan tanah dan para petani penggarapnya merupakan masalah yang paling aktual dalam bidang pertanian terutama di Negara-negara berkembang termasuk bangsa Indonesia. Saat ini masalah pemilikan tanah pertanian menjadi pokok pembicaraan, hal ini karena adanya pengaruh dari perkembangan sistem penguasaan dan pemilikan tanah pada zaman Hindia Belanda, dimana faham kapitalisme dan feodalisme serta konsep liberal

¹¹ *Ibid.*

¹² Chita Herdiyanti. 2017. *Kepemilikan Tanah Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977*. Surabaya. Jurnal Hukum Knotariatan dan ke-PPAT-an. Vol. 1 No.1. Fakultas Hukum. Universitas Airlangga Surabaya. hlm. 5.

individualisme yang diwarisi oleh hukum kolonial masih mempengaruhi perilaku pemilik tanah dalam pemilikan dan penguasaan tanahnya.¹³

Di samping itu, ada semacam anggapan yang berkembang di kalangan masyarakat bahwa tanah itu dianggap sebagai bank yang paling aman untuk menyimpan uang dan menguntungkan. Pandangan demikian adalah suatu hal yang wajar dalam suatu Negara yang sedang berkembang, akan tetapi akibatnya timbul kecenderungan besar untuk mengumpulkan tanah di kalangan para pemilik uang sebagai tuan tanah. Perbuatan tersebut tidaklah menjadi persoalan bilamana tidak dilakukan secara berlebihan dengan mengorbankan rakyat kecil yang dapat menimbulkan jurang pemisah yang cukup dalam antara pemilik uang yang berkeinginan untuk memiliki tanah sebanyak-banyaknya dengan golongan rakyat/petani kecil yang pada umumnya tidak mampu sehingga terpaksa menyerahkan sebagian atau seluruh tanahnya pada pemilik uang tersebut. Petani pemilik tanah kadang-kadang dalam keadaan mendesak memerlukan uang yang diharapkan dari hasil penjualan tanahnya. Pemilik uang yang membeli tanah-tanah pertanian di desa-desa pada umumnya orang-orang kota yang sudah mempunyai pekerjaan bukan sebagai petani, dan mereka bertempat tinggal menetap di kota. Hal ini merupakan salah satu sebab timbulnya pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai.¹⁴

¹³ Ariska Dewi S.H., 2008. *Peran Kantor Pertanahan Dalam Mengatasi Kepemilikan Tanah "Absentee/Guntai" Di Kabupaten Bayumas*. Tesis. Universitas Diponegoro Semarang, hlm. 19.

¹⁴ *Ibid.*

3. Dasar Hukum Tanah *Absentee*

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Pasal 10 dan penjelasan bab II angka 7). (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2034);
- b. Undang-Undang Nomor 56Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2117);
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 280, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2322) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti kerugian (Pasal 3) (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 112);
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemberian Tanah pertanian Secara Guntai (*Absentee*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri (Pasal 2 dan Pasal 6);
- e. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

4. Larangan Kepemilikan Tanah *Absentee*

Adapun larangan pemilikan tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa : Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 7 ayat (1) Permen ATR/Ka.BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian menentukan bahwa:¹⁵

“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus :

- a. Mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut; atau
- b. Pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.”

5. Pengecualian Larangan Kepemilikan Tanah *Absentee*

Pengecualian larangan pemilikan tanah *absentee* termaktub dalam Permen ATR/Ka.BPN RI Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Pasal 8 yang berbunyi sebagai berikut:¹⁶

“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) tidak berlaku bagi¹⁷ :

- a. Pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah;
- b. Pemilik tanah yang sedang menjalankan tugas Negara;
- c. Pemilik tanah yang menunaikan kewajiban agama;

¹⁵ Lihat Ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

¹⁶ Lihat Ketentuan Pasal 8 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 4 Ayat (1).

- d. Pegawai negeri, pejabat militer dan/atau yang dipersamakan dengan mereka; atau
- e. Ketentuan lain yang ditetapkan oleh Menteri”

C. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian dan Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

- a. Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut “*Capistratum*”, di Jerman dan Italia disebut “*Catastro*”, di Perancis disebut “*Cadastre*”, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah “*Kadastrale*” atau “*Kadaster*”. Maksud dari *Capistratum* atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.¹⁸
- b. Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus-menerus untuk

¹⁸ A.P. Parlindungan. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung. Mandar Maju. hlm. 18.

mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu.¹⁹

c. Menurut Rudolf Hermanses, S.H. :

“Pendaftaran tanah adalah pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar berdasarkan pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang-bidang itu”.

d. Menurut Bachtiar Effendie, S.H.

Pendaftaran tanah adalah usaha mengadakan : Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah; Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihannya; Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (sama dengan bunyi pasal 19 UUPA ayat 2).

e. Menurut H. Achmad Chomzah, S.H.

Pendaftaran tanah adalah pengukuran tanah, pemetaan dan pembukuan tanah.

f. Menurut PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah, dan satuan-satuan rumah susun termasuk

¹⁹ Hasan Wargakusumah. 1992. *Hukum Agraria: Buku Panduan Mahasiswa*. Jakarta. Gramedia Pustaka. hlm. 80.

pemberian Surat Tanda Bukti bagi tanah-tanah yang sudah ada haknya dan hak milik satuan rumah susun serta hak tertentu yang membebani.²⁰

g. Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah:²¹

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Dari beberapa pengertian tersebut diatas terdapat beberapa unsur yaitu antara lain:

- 1) Adanya serangkaian kegiatan;
- 2) Dilakukan oleh Pemerintah;
- 3) Secara terus-menerus, berkesinambungan;
- 4) Secara Teratur;
- 5) Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun;
- 6) Pemberian surat tanda bukti hak;
- 7) Hak-hak tertentu yang membebaninya.

Berikut Dasar Hukum tentang Pendaftaran Tanah:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria) (Lembaran Negara Republik

²⁰ Wasis SP. 1995. *Pengantar Ilmu Hukum*. Malang. UMM Press. hlm. 29.

²¹ Lihat Ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696). Peraturan Pemerintah tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria;
- c. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997;
- d. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pada tanggal 24 September 1960 disahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI No. 2043. Undang-undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu :

1) Pasal 19 UUPA.²²

“(1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

“(2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal 6 meliputi:

- a) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b) Pendaftaran hak-hak atas dan peralihan hak tersebut;
- c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

“(3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.”

“(4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran yang dimaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.”

2) Pasal 23 UUPA.²³

“(1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembenahannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang termaksud dalam Pasal 19”.

“(2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebasan tersebut”.

3) Pasal 32 UUPA.²⁴

“(1) Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian pula setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19”.

“(2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir”.

²² Lihat Ketentuan Pasal 19 ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

²³ Lihat Ketentuan Pasal 23 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

²⁴ Lihat Ketentuan Pasal 32 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

4) Pasal 38 UUPA:²⁵

“(1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19”.

“(2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnyanya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir”.

Pasal 19 UUPA merupakan perintah untuk melakukan pendaftaran tanah yang ditujukan kepada pemerintah. Sedangkan pasal 23, 32, dan 38 UUPA merupakan perintah untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan agar mereka memperoleh kepastian tentang hak mereka tersebut.²⁶ Ketentuan lebih lanjut pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud Pasal 19 ayat (1) sudah dibuat yaitu, Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tidak berlakunya lagi PP No. 10 Tahun 1961 dinyatakan dalam Pasal 65 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997.

2. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Asas merupakan hal yang sangat fundamental atau mendasar untuk terjadinya suatu kegiatan. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No 24

²⁵ Lihat Ketentuan Pasal 38 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

²⁶ Urip Santoso. *Op.cit.*

tahun 1997 yaitu pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka.

Asas-asas pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 2 tersebut meliputi:

- a. Sederhana, berarti ketentuan – ketentuan pokok dan prosedur pendaftaran tanah harus mudah dipahami oleh pihak – pihak yang berkepentingan, terutama oleh pemegang hak atas tanah.
- b. Aman, berarti pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya mampu memberikan jaminan kepastian hukum.
- c. Terjangkau, yaitu pelayanan yang diberikan dalam rangka pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan, terutama dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
- d. Mutakhir, artinya tersedia kelengkapan yang memadai dalam melaksanakan pendaftaran tanah dan pencatatan perubahan – perubahan yang terjadi di kemudian hari.
- e. Terbuka, artinya setiap saat masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar.²⁷

Menurut Soedikno Mertokusumo, dalam UUPA, pendaftaran tanah dikenal dua asas yaitu:

- a. Asas Specialiteit artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknis

²⁷ Urip Santoso. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Cetakan 2. Jakarta. Kencana. hlm. 16-17.

menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.

- b. Asas Opernbaarheid (asas publisitas), berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

Berikut Tujuan daripada Pendaftaran Tanah :

- a. Memberikan kepastian hukum/perlindungan hukum;
- b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan;
- c. Tertib administrasi pertanahan.²⁸

Tujuan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), melalui Pasal 19 mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau pemilikan tanah.²⁹ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menjelaskan tujuan dan kegunaan pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertifikat hak atas tanah tersebut. Untuk memberikan

²⁸ Wasis SP., *Op.Cit.*

²⁹ F.X. Sumarja. 2012. *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*. Bandar Lampung. Indepth Publising. hlm.4.

kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.³⁰ Khusus untuk tujuan pendaftaran tanah pertama yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum, meliputi³¹:

- 1) Kepastian mengenai subyek hukum hak atas tanah (orang atau badan hukum).
- 2) Kepastian mengenai letak, batas, ukuran/luas tanah atau disebut kepastian mengenai obyek hak.
- 3) Kepastian hak atas tanah, yakni jenis/macam hak atas tanah yang menjadi landasan hukum antara tanah dengan orang atau badan hukum.

3. Objek Pendaftaran Tanah

Objek pendaftaran tanah menurut UUPA meliputi:

a. Hak Milik

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA, Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Yang dapat mempunyai Hak Milik, yaitu:

- 1) Hanya Warga Negara Indonesia;

³⁰ Ali Achmad Chomzah. 2004. *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia*. Jilid 2. Jakarta. Prestasi Pustaka. hlm. 23.

³¹ R. Soeprapto. 1986. *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*. Tanpa Penerbit. Jakarta. halaman 322.

2) Bank Pemerintah atau Badan Keagamaan dan Badan Sosial (Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan)³²

b. Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha, yaitu :

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.³³

c. Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan- bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan, yaitu :

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Dari asal tanahnya, Hak Guna Bangunan

³² Wasis SP., *Op.Cit.*

³³ *Ibid.*

dapat terjadi pada tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan dan tanah Hak Milik.³⁴

d. Hak Pakai

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini. Yang dapat mempunyai Hak Pakai, yaitu :

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 3) Departemen;
- 4) Lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah;
- 5) Badan-badan keagamaan dan sosial;
- 6) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 7) Badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia;
- 8) Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan internasional.

³⁴ Muhammad Fauzi Rijal. 2007. *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Secara Sporadik Pada Tanah Yang Belum Bersertifikat di Kantor Pertanahan Kabupaten Banjarnegara*. Skripsi. Universitas Sebelas Maret. hlm. 24.

Dalam Hak Pakai untuk jangka waktu ada yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan dan ada pula yang diberikan untuk jangka waktu yang ditentukan.

e. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Menurut Pasal 2 ayat (3) Undang-undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan jo. Pasal 1 PP No. 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

f. Tanah Wakaf

Menurut Pasal 49 ayat (3) UUPA, Tanah wakaf adalah perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Menurut Pasal

1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Agama Islam.

g. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011, satuan rumah susun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.

Menurut Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 2011, kepemilikan satuan rumah susun adalah hak milik atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

h. Hak Tanggungan

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah, Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan

tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

i. Tanah Negara

Menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang mempunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

Objek pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 9, objek pendaftaran tanah meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang mempunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. tanah hak pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. hak tanggungan;
- f. tanah Negara.

4. Sistem Pendaftaran Tanah

Menurut Boedi Harsono, ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (registration of deeds) dan sistem pendaftaran hak (registration of titles). Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan, kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta

hanya merupakan sumber datanya. Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.³⁵

Sebelum berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran akta (registration of deeds) yang diatur dalam Overschrijvings Ordonnantie 1834-27. Akta atau surat perjanjian peralihan hak atas tanah dilakukan dihadapan Overschrijvings Ambtenaar yang merupakan pejabat pendaftaran tanah pada masa itu. Sebagai hasil dari pendaftaran tersebut, kepada penerima hak diberikan grosse akta sebagai bukti terjadinya peralihan hak tersebut. Setelah berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran hak (registration of titles). Sistem pendaftaran ini digunakan karena peralihan hak atas tanah di Indonesia sesuai dengan hukum adat adalah bersifat nyata, terang dan tunai (kontant, concreet, belevend en participierend).³⁶

5. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Dalam pendaftaran tanah di Indonesia, dikenal tiga macam sistem publikasi pendaftaran tanah, yaitu:

a. Sistem Torrens

Sistem ini sebagaimana namanya pertama kali diperkenalkan oleh Sir Robert Torrens, seorang Pejabat di Australia Selatan. Sistem ini dikenal dengan nama "*The Real Property Act*" atau "*Torrens Act*".

³⁵ Urip Santoso, *Op.Cit.*

³⁶ *Ibid*, hlm. 361-362.

Sistem ini dipakai di Kepulauan Fiji, Canada, Negara Bagian Iowa Amerika Serikat, Jamaika, Trinidad, Brazil, Aljazair, Tunisia, Congo, Spanyol, Denmark, Norwegia, dan Malaysia, tentunya setelah dilakukan penyesuaian dengan sistem hukumnya. Menurut sistem Torrens ini sertifikat merupakan alat bukti hak atas tanah yang paling lengkap dan tidak dapat diganggu gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati melalui dana asuransi. Perubahan buku tanah tidak mungkin dilakukan, kecuali jika cara perolehannya dengan pemalsuan dokumen atau dengan penipuan.

b. Sistem Positif

Sistem publikasi positif digunakan untuk melindungi orang yang memperoleh suatu hak dengan itikad baik. Menurut Effendi Perangin, sistem publikasi positif mengandung pengertian apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, sehingga pihak ketiga yang bertindak atas bukti-bukti tersebut mendapatkan perlindungan yang mutlak, meskipun di kemudian hari terbukti bahwa keterangan yang terdapat di dalamnya tidak benar. Mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi dalam bentuk lain.³⁷ Menurut Arie S. Hutagalung sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya dan

³⁷ Urip Santoso. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Cetakan 2. Jakarta. Kencana. hlm. 263.

Negara sebagai pendaftar menjamin baha pendaftaran yang dilakukan adalah benar.³⁸

c. Sistem Negatif

Sistem publikasi negatif digunakan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya, sehingga pemegang hak yang sebenarnya aka selalu dapat menuntu kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun.³⁹ Pada sistem publikasi negatif sertifikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat. Ini berarti semua keterangan yang terdapat didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan menggunakan alat pembuktian yang lain. Dalam sistem publikasi negative Negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran, sehingga setiap saat dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut.⁴⁰

6. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah, meliputi :

- a. Pengukuran, Perpetaan dan Pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dab peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

d. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 :

a) “Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.”

b) Pendaftaran tanah secara sporadik menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 : “Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.”⁴¹

D. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

1. Pengertian dan Tujuan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Permen ATR/Ka.BPN No. 6 Tahun 2018

Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, pengertian Pendaftaran

Tanah adalah sebagai berikut :

“Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak

⁴¹ Arief, Barda Nawawi. 2002. *Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung. PT. Cipta Aditya Bakti. hlm. 109.

milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Sedangkan, pengertian daripada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Permen ATR/Ka.BPN No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang bunyinya adalah sebagai berikut:⁴²

“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.”

Berikut Tujuan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap:

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pasal 2 ayat (2) yaitu:⁴³

“Tujuan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berladaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi Negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.”

2. Ruang Lingkup Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018

⁴² Lihat Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁴³ Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pasal 3, ruang lingkup dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yaitu:⁴⁴

- a. Penyelenggaraan PTSL;
- b. Pelaksanaan Kegiatan PTSL;
- c. Penyelesaian Kegiatan PTSL; dan
- d. Pembiayaan.

3. Objek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pasal 4 ayat (2) dan (3), dimana objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah. Hal ini meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL. Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) huruf b menyatakan bahwa Objek PTSL juga merupakan tanah P3MB, Prk 5, Rumah Golongan III yang belum lunas sewa beli, Objek Nasionalisasi, Tanah Ulayat, Tanah *Absentee* dan tanah kelebihan maksimum.

⁴⁴ Lihat Ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

4. Prosedur atau Tahapan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis

Lengkap

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Dan dalam pelaksanaan kegiatan PTSL ini dilakukan dengan tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Penetapan lokasi;
- c. Persiapan;
- d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- e. Penyuluhan;
- f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- g. Penelitian data fisik untuk pembuktian hak;
- h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- j. Pembukuan hak;
- k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- m. Pelaporan.⁴⁵

Berdasarkan hasil penelitian penulis di Desa Langlang, Kecamatan Singosari, Kabupaten Malang yakni:

- a. Penyuluhan atau Sosialisasi, Sosialisasi dapat diberikan dalam bentuk pengetahuan hukum dibidang pertanahan. Dari sosialisasi ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang jelas kepada masyarakat, sehingga dapat memotivasi masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah. Motivasi masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah berdampak positif dan dapat menjadi faktor-faktor pendukung

⁴⁵ Lihat Ketentuan Pasal 4 ayat (4), Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

terwujudnya tertib administrasi di bidang pertanahan.⁴⁶ Berdasarkan keterangan yang didapat oleh penulis penyuluhan di Desa Langlang sudah dilakukan beberapa kali diantara 5 sampai 6 kali mulai dari panggilan sosialisasi yang dilakukan Kepala Desa kepada warga Desa Langlang sampai sosialisasi terkait PTSL yang dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang. Adanya penyuluhan tersebut bertujuan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terkait pentingnya untuk mendaftarkan tanahnya melalui program PTSL ini.

- b. Pengumpulan Data di lapangan, dimana pengumpulan data yuridis dilakukan dengan formulir - formulir isian, inventarisasi, identifikasi peserta PTSL dan bersamaan waktunya dengan pemetaan partisipatif yang dilakukan oleh Satgas Fisik. Untuk informasi lebih sampai kepada masyarakat petugas dari BPN mendatangi langsung kepada masyarakat yang ada di lokasi.
- c. Pengisian Formulir permohonan pemilikan tanah, formulir Pengisian Hasil inventarisasi dan identifikasi calon peserta PTSL kemudian diteliti oleh BPN Kabupaten Malang dan bagi yang telah memenuhi syarat yang ditentukan selanjutnya ditetapkan menjadi peserta kegiatan PTSL.

⁴⁶ Karina Gita Sahprada. 2018. *Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Bandar Lampung*. Jurnal Ilmiah Hukum Administrasi Negara. Vol. 5 No. 1. Fakultas Hukum. Universitas Lampung. Hlm. 13.

- d. Pengukuran, pengukuran bidang tanah yang dilaksanakan dengan menggunakan Peta Dasar Pendaftaran, Data mentah Foto Udara dan Alat Ukur TS (Total Station) dan GPS Geodetik.
- e. Pengumuman, Hasil pemeriksaan tanah yang menyimpulkan dapat dibukukan dan atau diterbitkannya Sertipikat Hak Atas Tanah satu bidang tanah diumumkan dalam papan pengumuman selama 14 hari dengan tujuan untuk diketahui khalayak masyarakat dan memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk keberatan.⁴⁷

5. Persyaratan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Berikut ini persyaratan yang harus dilengkapi dalam mengurus sertifikat tanah :⁴⁸

- a. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya diatas materai cukup;
- b. Surat kuasa apabila dikuasakan;
- c. Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket;
- d. Asli bukti perolehan tanah/alas hak;
- e. Asli surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah (Ruma Gol III) atau rumah yang dibeli dari pemerintah;

⁴⁷ Sherley Veralin Kamurahan, Bobby Polli, dan Charles R. Ngangi. 2018. *Evaluasi Pelaksanaan Program Nasional Agraria Dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Pembangunan Wilayah Desa Kinabuhutan, Kecamatan Likupang Barat, Kabupaten Minahasa Utara*. Manado. Jurnal Transdisiplin Pertanian. Vol. 14 No. 1. Fakultas Pertanian. Universitas Sam Ratulangi. hlm. 548.

⁴⁸ Jack. *PTSL Persyaratan yang harus Dilengkapi dalam Mengurus Sertifikat Tanah*. <https://id.scribd.com/>. akses tanggal 25 Desember 2018.

- f. Fotocopy SPPT PBB tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket, penyerahan bukti SBB (BPHTB) dan bukti bayar uang pemasukan (pada saat pendaftaran hak);
- g. Melampirkan bukti SSP/PPH sesuai dengan ketentuan.

Terkait dengan formulir permohonan, memuat hal-hal sebagai berikut ini :⁴⁹

- a. Identitas Diri;
- b. Luas, letak dan penggunaan tanah yang dimohon;
- c. Pernyataan tanah tidak sengketa;
- d. Pernyataan tanah dikuasai secara fisik.

6. Penyelesaian Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Berdasarkan Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, berbunyi:⁵⁰

“Dalam penyelesaian kegiatan PTSL terdiri dari 4 kluster, meliputi:

- a. Kluster 1, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah;
- b. Kluster 2, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan dan/atau sengketa;
- c. Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan
- d. Kluster 4, yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat Hak atas Tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Lihat Ketentuan Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

dilakukan pemetaannya ke dalam Peta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.”

7. Sumber Pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Terkait sumber pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dapat berasal dari:⁵¹

- a. Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian;
- b. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota;
- c. *Corporate Social Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta;
- d. dana masyarakat melalui Sertipikat Massal Swadaya (SMS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- e. penerimaan lain yang sah berupa hibah (*grant*), pinjaman (*loan*) badan hukum swasta atau bentuk lainnya melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Pendapatan Negara Bukan Pajak.

Selain itu sumber pembiayaan PTSL dapat juga berasal dari kerjasama dengan pihak lain yang diperoleh dan digunakan serta dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁵¹ Lihat Ketentuan Pasal 40 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

E. Tinjauan Tentang Teori Tujuan Hukum

Gustav Radbruch adalah seorang filosof hukum dan seorang legal scholar dari Jerman yang terkemuka yang mengajarkan konsep tiga ide unsur dasar hukum. Ketiga konsep dasar tersebut dikemukakannya pada era Perang Dunia II. Tujuan hukum yang dikemukakannya tersebut oleh berbagai pakar diidentikkan juga sebagai tujuan hukum. Adapun tiga tujuan hukum tersebut adalah keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.⁵²

1. Keadilan

Didalam keadilan terdapat aspek filosofis yaitu norma hukum, nilai, keadilan, moral, dan etika. Hukum sebagai pengemban nilai keadilan, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif dan tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. Sebagaimana dikemukakan Prof. Dr. H. Muchsin, SH, bahwa keadilan merupakan salah satu tujuan dari hukum selain dari kepastian hukum itu sendiri dan juga kemanfaatan hukum. Sedangkan makna keadilan itu sendiri masih menjadi perdebatan. Namun keadilan itu terkait dengan pendistribusian yang merata antara hak dan kewajiban. Demikian sentral dan dominan kedudukan dan peranan dari nilai keadilan bagi hukum, sehingga Gustav Radbruch menyatakan "recht ist wille zur gerechtigkeit" (hukum adalah kehendak demi untuk keadilan). Sedangkan Soejono K.S mendefinisikan keadilan

⁵² Shakiyatu Sova. *Tiga Nilai Dasar Hukum Menurut Gustav Radbruch*. <https://id.scribd.com>, akses 16 Januari 2019.

adalah keseimbangan batiniah dan lahiriah yang memberikan kemungkinan dan perlindungan atas kehadiran dan perkembangan kebenaran yang beriklim toleransi dan kebebasan.

Selanjutnya, hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia. Hukum tidak memiliki tujuan dalam dirinya sendiri. Hukum adalah alat untuk menegakkan keadilan dan menciptakan kesejahteraan sosial. Tanpa keadilan sebagai tujuan ultimunya, hukum akan terperosok menjadi alat pembenar kesewenang-wenangan mayoritas atau pihak penguasa terhadap minoritas atau pihak yang dikuasai. Itulah sebabnya maka fungsi utama dari hukum pada akhirnya menegakkan keadilan.⁵³

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim misalnya, sedapat mungkin merupakan resultant dari ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat, bahwa di antara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan hukum yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat, bahwa keadilan adalah tujuan hukum satu-satunya. Hubungannya dengan hal tersebut, maka Plato pernah menyatakan, bahwa negara ideal apabila didasarkan atas keadilan, dan keadilan baginya adalah keseimbangan dan harmoni. Harmoni di sini

⁵³ *Ibid.*

artinya warga hidup sejalan dan serasi dengan tujuan negara (polis), di mana masing-masing warganegara menjalani hidup secara baik sesuai dengan kodrat dan posisi sosialnya masing-masing. Namun di lain sisi, pemikiran kritis memandang bahwa keadilan tidak lain sebuah fatamorgana, seperti orang melihat langit yang seolah-olah kelihatan, akan tetapi tidak pernah menjangkaunya, bahkan juga tidak pernah mendekatinya. Walaupun demikian, haruslah diakui, bahwa hukum tanpa keadilan akan terjadikesewenang-wenangan. Sebenarnya keadilan dan kebenaran merupakan nilai kebajikan yang paling utama, sehingga nilai-nilai ini tidak bisa ditukar dengan nilai apapun. Dari sisi teori etis ini, lebih mengutamakan keadilan hukum dengan mengurangi sisi kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, seperti sebuah bandul (pendulum) jam. Mengutamakan keadilan hukum saja, maka akan berdampak pada kurangnya kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, demikian juga sebaliknya.⁵⁴

Prinsip keadilan merupakan patokan dari apa yang baik, benar, tepat dalam hidup dan mengikat semua orang baik masyarakat maupun penguasa. Keadilan juga dapat dipandang dari nilai, keadilan merupakan sesuatu yang tergolong sebagai nilai sosial, yang dimana pada suatu segi menyangkut aneka perserikatan manusia dalam suatu kelompok apapun baik itu keluarga, masyarakat, adat, bangsa, ataupun persekutuan internasional.

Keadilan dalam hukum juga merupakan sesuatu yang diharapkan dalam negara hukum, keadilan menjadi sangat mahal apabila berkaitan dengan hak

⁵⁴ *Ibid.*

dan kewajiban dalam hubungan bernegara. Pemerintah dalam arti luas akan melaksanakan kebijakan negara mulai dari membuat suatu peraturan perundang-undangan, melaksanakan sampai mengawasi dari produk hukum. Istilah keadilan dalam kehidupan masyarakat bernegara dinyatakan dalam fundamental negara Republik Indonesia yakni Pancasila. Berdasarkan pada Pancasila sila kedua dan sila kelima yang berbunyi:

“Sila Kedua : Kemanusiaan yang adil dan beradab
Sila Kelima : Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Kata adil dan keadilan sekilas mengandung makna yang sama, yakni setiap warga negara diberlakukan secara adil dan menghargai antar manusia, makna keadilan secara khusus dan terinci tidak didapatkan dengan jelas, hanya berupa pernyataan-pernyataan yang sifatnya umum saja. Maka faktor keadilan dalam kehidupan bernegara hukum merupakan sesuatu yang sangat penting yakni dengan mewujudkan keadilan disegala bidang, maka tujuan bernegara yakni kesejahteraan dapat terwujud jika keadilan itu dapat ditegakkan.

2. Kepastian

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum mempunyai sifat sebagai berikut :

- a. Adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya.
- b. Sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja.

Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, ia tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk, akan tetapi yang diberi sanksi adalah perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut untuk menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit. Menurut Utrecht:⁵⁵ Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Dan yang kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

3. Kemanfaatan

Secara etimologi, kata "kemanfaatan" berasal dari kata dasar "manfaat", yang menurut Kamus Bahasa Indonesia, berarti faedah atau guna. Hukum merupakan urat nadi dalam kehidupan suatu bangsa untuk mencapai cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.⁵⁶ Bekerjanya hukum di masyarakat efektif atau tidak. Dalam nilai kemanfaatan, hukum berfungsi sebagai alat untuk memotret fenomena masyarakat atau realitas sosial. Dapat memberi manfaat atau berdaya guna (utility) bagi masyarakat. Penganut aliran utilitas

⁵⁵ Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bakti. hlm.23

⁵⁶ Mohammad Aunurrohim. *Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia*. <https://www.academia.edu/>. akses 16 Januari 2019.

menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada filsafat sosial, bahwasetiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya. Salah seorang tokoh aliran utilitas yang paling radikal adalah Jeremy Bentham yakni seorang filsuf, ekonom, yuris, dan reformer hukum, yang memilikikemampuan untuk memformulasikan prinsip kegunaan/kemanfaatan (utilitas) menjadidoktrin etika, yang dikenal sebagai utilitarianism atau madzhab utilitis. Prinsip utility tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, ataukebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan,serta ketidak bahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan. Aliranutilitas menganggap bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat. Aliran utilitas memasukkan ajaran moral praktis yang menurut penganutnya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin wargamasyarakat. Bentham berpendapat, bahwa negara dan hukum semata-mata ada hanyauntuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.⁵⁷

⁵⁷ Shakiyatu Sova. *Op.Cit.*